

ACTA HUMANA • 2013/1. 7–33.

A tisztességes ügyintézéshez való alapjog – ügyintézés a járási hivatalokban

NAVRACSICS TIBOR

The study examines the right to fair procedure through administration of the township offices. It discusses the principle of the “Good State” and the main goals of the Zoltán Magyar Public Administration Development Program, which seeks to create the “Good State”. We are given an overview of the relationship between the principles of fair procedure and customer friendly public administration. The study spotlights the relation between public administration procedure and branch statutes, detailing those elements of the public administration code where the principle of fair procedure has an outstanding role. The evolution of the principle of fair administration in legal process is presented through modifications to the law regarding public administration since 2010.

In addition to all this, the study summarizes the steps towards establishing the government portals and townships, in relation to township administration. It will be shown how the township administrations became key factors in validation of the right to fair administration. The study analyses what expectations were used to develop the township administrations in order that the right to fair administration be ensured as best possible at the most local level. The organizational specifics are mentioned as are those of the ‘one window administration’ service and the later government portals.

I. A Jó Állam és a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program

A közigazgatás fejlesztésével kapcsolatban az elmúlt időben igen hosszú utat tettünk meg. Ez a folyamat a Nemzeti Együttműködés Programjával kezdődött. Ebben a kormány azt vállalta, hogy a közigazgatást az ésszerűség útjára tereli, a közjó szolgálatába állítja, a bürokrácia okozta indokolatlan társadalmi terheket mérsékli, hiszen így erősíthető hazánk gazdasági és társadalmi versenyképessége. Emellett a Nemzeti Együttműködés Programja külön kihangsúlyozta, hogy helyre kell állítani a magyar állam tekintélyét, ennek érdekében pedig újra kell építeni az államot. Ebben pedig kulcsszerepe van a szaktudás és elhivatottság érvényre juttatásának, valamint annak, hogy megfelelő szabályozással visszaadjuk a közigazgatás rangját.

Alapvető szándékunk tehát a jó állam megteremtése. Kérdésként merülhet fel, hogy mikor is lehet jó az állam? Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma magába foglalja azt is, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, biztosítja az ügyfelek tisztességes ügyintézéshez való jogát, és e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. A jó állam a hatósági eljárások oldaláról azt az igényt jeleníti meg, hogy a magyar közigazgatás a racionális, következetes szabályozási háttér által megalapozottan, szakértelemmel és elhivatottsággal dolgozó tisztviselők segítségével álljon az ügyfelek rendelkezésére. Célunk az, hogy a közigazgatás közelebb kerüljön az emberekhez, és hogy a polgárok az ügyeik intézése kapcsán ne riadjanak el a hatóságokkal való érintkezés gondolatától. Az ügyfeleknek nemcsak az számít, hogy ügyüket rövidebb ügyintézési határidő alatt vagy akár elektronikusan intézhessék, hanem az is, hogy a lakóhelyük közelében találjanak egy olyan hivatalt, ahol a közigazgatás döntéseinek fókuszában ők állnak, ahol az ügyintézők előítélet-mentesen, elfogulatlanul és segítőkészen állnak a rendelkezésükre.

A hatékony és jól szervezett hatósági tevékenység, valamint a szolgáltató közigazgatás felé vezető úton már eddig is több olyan mérföldkövet sikerült elhelyeznünk, amely az ügyfelek mindennapi életének, előítélet-mentes, tisztességes ügyintézéshez való jogának mindinkább érvényre juttatása, valamint a hatóságok működése szempontjából is alapvető fontosságú.

A lakosság közigazgatásba vetett bizalmának visszaállítására, a jó állam kiépítésére szolgált a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program. Ennek részeként a 2012-ben elindított és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által koordinált ún. „egyszerűsítési program” célja az volt, hogy csökkenjen a lakosságot érintő hivatali bürokrácia, kevesebb legyen a kitöltendő nyomtatvány, a sorban állás, kiterjedtebb és pontosabb legyen az ügygel kapcsolatos tájékoztatás, végső soron az ügyfélbarát közigazgatás továbbfejlesztése.

Az egyszerűsítési program összesen tizenöt élethelyzetre, ügycsoportra terjedt ki: 1. adózás; 2. állampolgárság, bevándorlás; 3. család, gyermek; 4. egészségbiztosítási ellátások; 5. halálozás, öröklés; 6. házassági ügyek; 7. horizontális téma (több eljárásban jogszabály által előírt kötelező elem); 8. ingatlanhoz kapcsolatos ügyek; 9. közoktatás, felsőoktatás; 10. mezőgazdasági ügyek; 11. munkavállalás, munkanélküli-ellátás; 12. nyugdíjjal kapcsolatos ügyek; 13. okmányok; 14. hatósági igazolások; 15. szociális ellátások.

Az egyszerűsítési program keretében összesen 228 darab ügytípus felülvizsgálata érdekében megvizsgáltuk – többek között – az egyes ügyek megszüntetésének vagy összevonhatóságának lehetőségét, az egyes eljárások ügyintézési idejének csökkentését, továbbá az ügyfélbarát tájékoztatás kiterjesztését. Az egyszerűsítési program ezen beavatkozási logikája szerint összesen 228 db ügykör felülvizsgálata és végső soron az ügyfelek érdekeit szolgáló egyszerűsítése valósult meg.

Az ügycsoportok egyszerűsítése néhány példán keresztül szemléltetve a következők szerint foglalható össze. A családdal kapcsolatos ügyek esetében a családdal, a gyermekkel kapcsolatos ügyintézés terén számos eljárásban lett könnyebb a szülők dolga. Csökkent az ügyintézési idő és a dokumentáció mennyisége is ezeknél az eljárásoknál. Egyszerűbb lett a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj (gyed) igénylése is. A felsőoktatás terén a főiskolai, egyetemi hallgatók életét könnyíti meg, hogy idén januártól az elektronikus ügyintézés kiterjesztésének köszönhetően egyszerűsödött a diákhitel-ügyintézés. Elektronikus felületen is módosítható lesz a hallgatói hitel, a törlesztőrészlet összege és az egyéb adatok változása.

Magyarország versenyképességének javítása szempontjából nem elhanyagolható szempont különösen a vállalkozások hatósági eljárásokban való védelme, jogos érdekeik lehetőség szerinti minél nagyobb fokú figyelembevétele sem. A Nemzeti Együttműködés Programjában vállaltuk, hogy többek között felülvizsgáljuk a vállalkozások működését korlátozó előírások indokoltságát, összevetve a betartásukhoz szükséges vállalkozói költségekkel, és ennek keretében lépéseket teszünk a hosszú és bonyodalmas előzetes hivatali engedélyezések egyszerűsítése vagy akár kiiktatása érdekében. Éppen ezért az ügyfelek, természetes személyek adminisztratív terheinek csökkentését célzó kormányzati program elindítása mellett szükség volt egy olyan program kialakítására is, amelynek célközönsége a vállalkozások. Ezt a kört érinti az Egyszerű Állam program, amelyet a gazdaság megerősítése, a gazdaságpolitika hitelességének növelése, a tisztességes érvényesülés lehetőségeinek bővítése, az olcsóbb és cselekvőképesebb államműködés kialakítása ösztönzött.

Az Egyszerű Állam program tíz beavatkozási terület mentén összesen 114 intézkedést fogalmazott meg. Az építésügy területén belül például több esetben lényegesen lecsökkent az ügyintézési határidő, így például a kulturális örökségvédelmi hatóság három hónapos ügyintézési határidejű eljárásának helyébe harmincnapos ügyintézési határidejű eljárás lépett, illetve az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a részt vevő szakhatóságok ügyintézési határideje maximum harminc nap.

A jó állam megteremtését szolgáló Magyar Zoltán közigazgatási-fejlesztési program olyan újításokat és fejlesztéseket tartalmaz, amelyek révén Magyarország egyértelműen egy élhetőbb jövő felé vezető úton indulhatott el, és olyan közigazgatási szolgáltató kultúra kialakítását tette lehetővé, amely távlatilag más országok számára is példaként szolgálhat.

II. A kormányablakok és a járáások kialakítása eljárási oldalról

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) kiegészítésével született meg a kormányablakok működésének eljárási kereteire vonatkozó szabályozás, megteremtve ezzel a területi közigazgatás átalakításának egyik legfontosabb céljára, az integrált ügyfélszolgálatokra vonatkozó szabályozás alapját.

A 2008. évi Ket.-novella a skandináv országokban már elterjedt ügyintézési megoldást, az ún. „One Stop Shop”-modellt¹ – az egyablakos ügyintézés – vezeti be a magyar közigazgatásban. A rendszer lényege, hogy az ügyfelek egy ügyintézési ponton egyszerre akár azonnal több ügyüket is elintézhetik, összetettebb eljárás esetén az eljárás megindítását kezdeményezhetik, vagy tájékoztatást kaphatnak. Az egyablakos ügyintézés alkalmas eszköz arra, hogy mind a vállalkozások, a lakosság, mind a közszféra oldalán felmerülő adminisztratív terheket csökkenteni lehessen. A kormányablakok bevezetésével kapcsolatban a külföldi tapasztalatok megismerése érdekében 2013. február 26–27. napján egy szeminárium sorozat is megrendeztek, amely rendkívül gyümölcsözőnek bizonyult.

A 2011. január 1-jén megnyitott kormányablakok közreműködésével lehetőség nyílt kérelmek benyújtására, a díjak, illetékek megfizetésére, a több hatóság engedélyét igénylő tevékenységek egyablakos elintézésére, az ügyfelek több hatósági nyilvántartásban is szereplő adataiban bekövetkezett változások egyablakos bejelentésére. A kormányablakok a Ket. rendszerében közreműködői hatósági minőséget kaptak.

A kormányablakok bevezetésének reformjával párhuzamosan a kormány 1299/2011. (IX. 1.) számú határozatában döntött a járások – mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységeinek – kialakításáról. A kormányhatározat 1. pontja alapján az így létrehozott rendszer célja a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése.

A komoly hagyományokra visszatekintő járási rendszer harminc év elteltével, 2013. január 1-jével ismételten a közigazgatási rendszer alapjaivá vált. A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabban intézendő, fő szabály szerint a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek, a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kirendeltségének, ügyfélszolgálatainak, irodáinak hatáskörébe tartozó ügyek. 2013-tól a járási hivatalokhoz kerültek az okmányirodák, továbbá a jegyzők által ellátott államigazgatási feladat- és hatáskörök jelentős része.

A járási hivatalok kialakításával és az államigazgatási feladatoknak a járási hivatalok általi átvételével együtt fő szabály szerint megvalósul az államigazgatási és az önkormányzati feladatok szétválasztása is. A járási hivatalok tehát kizárólag államigazgatási ügyeket vettek át, önkormányzati feladatokat nem.

Mindennek a jelentősége azért kiemelkedő, mert a közigazgatási eljárás során az első fokon eljáró hatóság az, amely meghatározó szerepet játszik. „Az első fokon meghozott közigazgatási döntések több mint 90%-át az érintettek nem támadják meg, és hivatalból sem történik meg a felülvizsgálatuk.”² Látható tehát, hogy az elsőfokú eljárás az, ahol a tisztességes ügyintézéshez való alapjog, valamint az ügyfélbarát intézkedések kiemelkedő szerephez jutnak.

1 KASZA Péter Ferenc: Az egyablakos ügyintézés modelljei. In *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/1., 59. o.

2 Dr. IVANCSICS Imre: A jogorvoslati rendszer fejlődése a közigazgatási hatósági eljárási törvényekben. In *A közigazgatás egyes alapproblémái – Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából*, 23.

Ahogy arra a 2013. február 26–27. között megtartott, egyablakos ügyintézésről szóló OECD-konferencián a német külső munkatárs, Bert Mangels is felhívta a figyelmet, a megfelelő szakemberek képzése a hatékony, ügyfélbarát ügyintézés megvalósításához meghatározó jelentőségű kérdés. Szükséges, hogy az adott ügyintéző szakirányú felsőfokú végzettség, megfelelő igazgatási tapasztalatok, valamint alapfokú jogi és adózási ismeretek birtokában legyen, emellett „minden” eljárási rendben eligazodjon és tájékoztatást tudjon adni. Ezek a jellemzők elengedhetetlenek az ügyfélbarát eljáráshoz, valamint ahhoz, hogy a közigazgatási eljárás során a tisztességgel való jog maradéktalanul megvalósulhasson.

III. A tisztességes eljárás és az ügyfélbarát közigazgatás elvének viszonya

Az alapelvek rendkívül fontosak a jogi eljárások során. Ez elsősorban abból következik, hogy amennyiben az adott jogrendszer el szeretné kerülni a szélsőségesen jogpozitivistá jogalkotói felfogást és az abból adódó túlzott paternalizmust, úgy a konkrét élethelyzetekre adott normatív válaszok, a kialakított szabályozás szükségképpen egy „váz” lesz csupán, egy olyan minimumszabály, amelyet követve kell a jogalkalmazónak a hétköznapi élet során felmerült jogeseteket, az azok keretében felmerült jogkérdéseket megoldania. Ez biztosítja azt, hogy a jogszabályok kellő rugalmassággal tudják kezelni az alkalmazásukkor felmerülő sokszínű igényeket. Azonban a túlzottan sommás megfogalmazás magában rejtje azt a veszélyt, hogy tág mozgásteret enged a jogalkalmazónak, és pusztán az ő személyes meggyőződésétől függ, hogy mennyire alakítja ezeket a szabályokat a saját kívánalmainak megfelelően. Ezen felismerés nyomán, illetve a nemkívánatos hatás kiküszöbölésére – valamint természetes jogi evolúciós folyamat eredményeképpen – kristályosodnak ki minden jogrendszerben azon jogelvek, amelyek mintegy kvintesszenciaként tartalmazzák az adott jogrendszer vagy jogág legfontosabb szabályait, illetve a részletszabályokat is átható legfontosabb rendelkezéseit.

Az alapelveknek – mintegy igazodva a jogrendszer tagozódásához – több, egymásra épülő fokozata van, kezdve az olyan korlátozhatatlan és a teljes jogrendszert átható jogelvekkel, mint az élethez és emberi méltósághoz való jog, az olyan jogelvekig, amelyek csupán a jogrendszer egy részében vagy akár csak specifikus helyzetekben kerülnek alkalmazásra. Utóbbiak közül a tanulmány szempontjából az eljárási alapelvek érdemelnek alaposabb vizsgálatot.

Az alapelvek vizsgálata során nem mehetünk el említés nélkül amellett a figyelemre méltó tény mellett, hogy az Alaptörvény alkotmányos rangra emelt bizonyos eljárási – ezen belül is közigazgatási eljárási – alapelveket, így biztosítva számukra az őket megillető jelentőséget. Itt elsősorban a tanulmány szempontjából is a figyelem középpontjába kerülő tisztességesség alapelvét kell kiemelni. Az Alaptörvény szerint ugyanis: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül,

tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. [...]”³ Mint látható, az új Alaptörvény a korábbi alkotmánynál nagyobb hangsúlyt fektet a tisztességesség alapelveinek érvényesülésére. Ez mindenképpen hatékonyabb – és az alapelv ethoszának méltóbb – biztosítéknak bizonyul, mint a 2009-ben alkotott törvény,⁴ amely csak nagy vonalakban próbálta kezelni a kérdést. Ugyan a jogrendszer és annak alkalmazóinak természetes ellenállása nyomán a fent említett törvény rendelkezései a mai napig nem kerültek alkalmazásra, azonban a törvény definiálta a tisztességes eljárás követelményét, amely mindenképpen érdemes a megemlítésre: „A tisztességes eljárás követelménye alapján az eljáró személy, illetve döntéshozó testület a jogszabályban meghatározott eljárása során előítélet-mentesen és elfogulatlanul, a mérlegelési jog gyakorlása során az eljárás résztvevőinek jogos érdekeit, ésszerűen méltányolható körülményeit is szem előtt tartva, az előírt határidőn belül köteles eljárni.”⁵ Ezzel összecsengő módon, de kicsit szélesebb körben kibontva értelmezi az Alaptörvény is a tisztességes ügyintézés követelményét, mivel az nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak. A fair eljárás azonban ennél többet is jelent: az írott eljárási alapelvek megtartása mellett az olyan szabályokat, mint az udvarias ügyintézés, de szorosan összefügg ez a szabály az ésszerű időn belül meghozott döntés követelményével. A közigazgatási eljárások során az ügyintézési határidőt a jogszabályok állapítják meg. A tisztességes ügyintézés elve alapján azonban mindez nem azonos azzal, hogy a hatóságnak feltétlenül minden esetben meg kell várnia, míg letelik a határidő, hiszen a jogszabály annak csak a véghatáridejét állapítja meg. Követelmény a döntés indokolásának kötelezettsége is a hatóság oldaláról, hiszen az ügyfél a jól szerkesztett döntésből értesülhet a döntés okairól.⁶

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog(ok) – a tisztességes eljárás, a pártatlanság, az ügyek ésszerű időn belüli elintézése és a hatóságok indokolási kötelezettsége – közül a szűkebb értelemben vett tisztességes eljárás és ehhez szorosan kapcsolódóan a pártatlanság fogalmilag abszolút jellegű jognak tekinthető, ahol az esetleges korlátozás arányossága, illetve szükségessége nem igazolható. Ezzel szemben az ésszerű időn belüli ügyintézés és az indokolási kötelezettség már eshet bizonyos, szükséges és arányos korlátozás alá. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében említett jogok, mint a tágabb értelemben vett tisztességes eljáráshoz való jog elemei mindazonáltal az jogrendszer egészét átható, döntően eljárási alapjogként jelentkező alapkövetelmények.

Emellett megjegyzendő, hogy a tisztességhez ügyintézéshez való jog az Európai Unió jogalkotásában is kiemelkedő szerephez jut(ott). Az Európai Unió alapjogi chartájának 41. cikke rögzíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot. Mindez magában foglalja az ügyek tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli elintézését, az ügy-

3 Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk.

4 A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény.

5 Uo. 1. § (1) bekezdés.

6 Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikkéhez fűzött kommentár.

fél jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekinthessen, valamint az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

Az alapjogi chartához hasonlóan az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2007-ben elfogadott, 7. számú ajánlása is lefekteti a „jó közigazgatás” alapelveit, amelyek: egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, részvétel, a magánszféra tiszteletben tartása és az átláthatóság.

Jól látható, hogy a magyar közigazgatási kódex is a fenti alapvetések mentén, a Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikkében lefektetett alapjogokkal összhangban állapítja meg az eljárások során érvényesítendő alapelveket.

Az Alkotmánybíróság több határozatában mutatott rá arra, hogy a közigazgatás működésének, illetve a hatóságok eljárásainak jogszerűsége és az alapjogi elveknek való megfelelése a jogállamiság elvének egyik fundamentuma. Alapvető elvárás, hogy a társadalmi viszonyokba a közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.⁷ Különösen a közigazgatási jog területére jellemző, hogy az ágazati eljárás kódex szerepét betöltő, a Ket. alkalmazása során nagyrészt nem jogi végzettségű döntéshozók tömegesen hoznak az ügyfelek nagy számát érintő döntéseket.⁸

Ez azonban nem új keletű felismerés, már Magyary Zoltán is azt az elvet vallotta, hogy a közigazgatásban nem nélkülözhetők a magánigazgatásban jól bevált, a közigazgatási munkafolyamatba megfelelő módon beilleszthető, az ügyintézést gyorsító és a munka színvonalát emelő, az általános közmegelégedést szolgáló módszerek.⁹ Ahogy ő fogalmazott: „A mai állam közigazgatási gépezetének vezetésében és igazgatásában a nagyüzemnek azok a szabályai, amelyeket Fayol fejtett ki úttörő módon, a közérdek nagy kára nélkül nem negligálhatók.”¹⁰

A közigazgatásról tehát nagy általánosságban elmondható, hogy a hatóságot megismerő ügyintéző rendelkezik a megfelelő ismeretekkel, illetve a technikai eszközökkel felszerelt rendszerrel, ami biztosítja az adott közigazgatási jogviszonyban az ügyféllel szemben a domináns pozíciót. Ez azonban nem jelenti, nem jelentheti azt, hogy az ügyfél pusztán mint alattvaló jelenik meg kettőjük viszonyában, annál inkább nem, mivel az ügyfél az, akinek ott az ügye, a jogos igénye arra, hogy az általa előterjesztett kérdésben a hatóságok döntést hozzanak. Ebben a kiegyensúlyozatlan jogi helyzetben az alapelvek nyújtják azt a zsinórmértéket, amelyek általánosságban kije-

7 56/1991. (XI. 8.) AB-határozat, ABH 1991, 454., 456.; 6/1999. (II. 21.) AB-határozat, ABH 1990, 90, 94.

8 Dr. KOVÁCS András: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. Új Magyar Közigazgatás (2007/5. sz.) 283–293. o.

9 Dr. VITÁL-EIGNER Beáta: A Ket. és a magas ló. Új Magyar Közigazgatás (2009/4. sz.) 48–52. o.

10 Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1930.

lölük az eljárás résztvevői számára jogaik és kötelezettségeik határait. Az alapelveket éppúgy kötelező betartani, mint a tételes jogban megfogalmazott egyéb szabályokat, így azok hathatós védelmet tudnak biztosítani az ügyfeleknek a hatóság önkényével szemben. Ugyanakkor azt a tényt sem szabad elhallgatni, hogy bármely olyan rendelkezés, amely a hatósági eljárás befejezését, így a szigorú értelemben vett sikerességét akadályozza, késlelteti, a materiális értelemben vett hatékonyság kárára érvényesül. Azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy a hatósági eljárások sikeressége nemcsak a hatékonyságból áll, nagyon fontos szempont a – már Magyary által is kiemelt – ügyfél-elégedettség, az ügyfelek jogai megfelelő gyakorlásának biztosítása. Könnyen belátható ugyanis, hogy egy gyorsan lezáruló eljárás sem nevezhető hatékonynak, ha az ügyféli jogok csorbításának következtében sorra kerülő jogorvoslat alkalmával az eljárás megismétlésének szükségessége merül fel. Ilyen szemszögből vizsgálva tehát a hatósági eljárások akkor igazán hatékonyak, ha az ügyféli jogok minél teljesebb körű biztosítása mellett születnek meg, a lehető legrövidebb időn belül. Az eljárás ilyen értelemben vett hatékony lezárását a tisztességes ügyintés alapelve mellett az ügyek ésszerű határidőn belüli lezárásának alapelve, illetve az ügyfélbarátság elve hivatott biztosítani.

Az utóbbi alapelv hivatott biztosítani azt, hogy az ügyfél egyenlő partnerként jelenhessen meg a hatósági eljárásban, és hogy a közigazgatás szolgáltató jellege kerülhessen előtérbe a klasszikus autoratív szerepével szemben. Mint láthattuk, az ügyfélbarátság mint a kereskedelmi értelemben vett ügyfél fogalmának megfelelő elv már Magyarynál felmerült az előző század első harmadában, azonban a magyar közigazgatás csak mostanra jutott el arra a színvonalra, hogy az ügyfélbarát közigazgatás koncepciója olyan mértékben kifejeződhessen, mint azt a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program eredményeképpen láthatjuk. Ezt követően az ügyfélbarátság sokkal konkrétabban van jelen a magyar közigazgatásban, mint a jogállamiság jogelvéből levezett származékos jogelv.

Fontos leszögezni, hogy a tisztességes eljárás alapelve és az ügyfélbarátság alapelve két, egymást részint metsző és ezért azonos elveket is inkorporáló, részint egymástól eltérő alapelvek. Ebből az következik, hogy az egyes eljárási szabályokban – akár a Ket.-et, akár az egyes specifikus ágazati szabályokat vesszük górcső alá – található elvek vagy besorolhatók mindkettő alapelv „védernyője” alá, vagy valamely alapelv hangsúlyosabb manifesztációjaként inkább azon alapelv holdudvarához sorolható be. Ez a megkülönböztetés nem mindig indokolt, hisz a kérdéses alapelvek és elvek mintegy biztonsági hálót képezve szavatolják az ügyfél minél teljesebb jogú eljárási részvételét, ugyanakkor fontos a megkülönböztetés, amennyiben pusztán az egyik vagy másik alapelvet vizsgáljuk tüzetesebben. A jelen tanulmány szempontjából tehát van létjogosultsága az elhatárolásnak. Nem részletekbe menően: a két alapelv közötti lehatároló pontok közül a legmarkánsabb, hogy az ügyfélbarátság olyan, a rendes ügyintézés során előforduló és a szabályozás által nehezebben megragadható elemeket is magában foglal, mint az udvarias viselkedés vagy az előzékenység. Ezek tehát valamilyen módon pluszt adnak hozzá a hatóság által amúgy kötelezően ellátandó

feladathoz. Ezzel szemben a tisztességes eljáráshoz való jog mintegy minimálszabályt jelent, olyan elbánást, amelyet minden körülmények között biztosítani kell minden ügyfélnek. A tisztességes eljárás alapelvét így több, a Ket.-ben elszórtan elhelyezett szabály egymástól elkülönülten, ugyanakkor szimbiózisban, egészként is igyekszik biztosítani. Ezen szabályok részletesebb kifejtését az V. pont tartalmazza.

IV. A Ket. és más, ágazati eljárási jogszabályok viszonyáról

A tisztességes ügyintézéshez való jog mint alapelv közigazgatási eljárási érvényesülésekor elsősorban a Ket.-et kell vizsgálnunk. A Ket. általános eljárási kódex jellegét annak hatálya is alátámasztja, amennyiben csak olyan eljárások nem tartoznak a Ket. hatálya alá, amelyeknek a specifikuma meghaladja azt a mértéket, amelynek esetén még a Ket.-et mint szubszidiárius szabályt alkalmazhatnánk, az ágazati eljárási szabályok elsődlegessége mellett. A Ket. szubszidiaritása esetén vagy az adott típus, vagy a Ket. megfelelő rendelkezésénél adott felhatalmazás alapján ágazati jogszabály eltérő rendelkezést állapíthat meg. Ezeket az eltéréseket alaposabban megvizsgálva azonban meg kell állapítani, hogy az ágazati eljárási szabályok nem térhetnek el a Ket.-ben alapelveként megfogalmazottaktól, mint ahogy a Ket. alapelvei sem térhetnek el az általános alapjogi elvektől. Emellett az is jellemző tendencia, hogy az egyes ágazatspecifikus eljárási szabályok az adott eljárásra jellemző szakmai többlettartalom eljárási vetületeit jelenítik meg, míg az ügyfél jogaira vonatkozó rendelkezésekről jellemzően hallgatnak, közvetett módon megjelenítve ezáltal azt, hogy ezekben az esetekben a Ket. szabályait kell alkalmazni. Erre szolgáló példák az ügyfelek jelentős részét érintő építésügyi, illetve a környezetvédelmi eljárási szabályok.¹¹ Az egyes ágazati szabályok jellemzően akkor tartalmazzak az ügyféli jogokra vonatkozó előírásokat, ha az adott eljárás vagy annak ügyféli köre olyan speciális, amely indokolja a Ket. általános szabályaitól való – rendszerint az ügyfél számára kedvező, nagyobb védelmet eredményező – eltérést. Ebből következően viszont a tisztességes eljárás alapelvének boncolgatásakor a vizsgálódás középpontjában a Ket.-nek kell állnia, amely egyben a közigazgatási ügyekben érvényesülő ügyféli jogok legteljesebb és az összes eljárásban érvényesítendő gyűjteménye.

Fontos viszont mindezzel kapcsolatban, hogy a „tisztességesség” nemcsak egy-egy jogszabályi rendelkezésnek, jelen esetben a Ket. adott rendelkezéseinek való megfelelést jelent, hanem értelemszerűen az eljárás egészét át kell hatnia. Az egyes jogszabályi rendelkezések viszont külön-külön is relevanciával bírhatnak egy eljárás tisztességes voltának megállapításakor.

¹¹ Az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) kormányrendelet.

V. Az egyes eljárási szabályok, illetve a tisztességes eljárás elvont elvét konkretizáló Ket.-beli előírások bemutatása

Fontos kiemelni, hogy a Ket. szabályai közül is azokat szükséges itt bemutatni, amelyek a járások mint az ügyfelekkel első fokon az ügyek döntő többségében kapcsolatba kerülő hatóságok eljárásai esetén – éppen azoknak az elsőfokú jellege miatt – a leghangsúlyosabbak, és a leghatékonyabban tudják biztosítani az ügyfelek részére a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.

1. Nyelvhasználat

A Ket. 4. § (1) bekezdése alapján az ügyfeleket megilleti az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Az anyanyelv használatának joga olyan, az egész közigazgatási eljárást meghatározó alapelv, amely egyúttal a tisztességes eljáráshoz való jognak is meghatározó és nélkülözhetetlen eleme. A tisztességhez ügyintézéshez való jog nem lenne biztosított, amennyiben egy nemzetiségi nyelvet használni kívánó magyar vagy magyar nyelvet egyébként nem beszélő nem magyar ügyfél nem kapna a hatóságtól olyan támogató eszközöket, amelyeknek a segítségével kvázi egyenrangúvá válhat a hatósági eljárás többi szereplőjével.

A Ket. 9. § (3) bekezdése alapján a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál használhatja az adott nemzetiség nyelvét. A nemzetiség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani. Mindez azt jelenti, hogy a Magyarországon élő tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbség korlátozás nélkül, szabadon használhatja anyanyelvét a hatósági eljárás során. Mindehhez természetesen elengedhetetlen előfeltétel, hogy a hatóság az eljárás kezdetén előzetesen kioktassa az ügyfelet nyelvhasználati jogairól.¹² Emellett a magyar hatóság biztosítani köteles, hogy a nem magyar állampolgárságú, magyar nyelvet nem ismerő ügyfél se kerüljön joghátrányba nyelvhasználati okokból. Ennek érdekében a hatóság például jegyzéket vezethet az ilyen esetekben elérhető tolmácsokról, vagy egyéb, hasonló módon nyújthat segítséget az ügyfélnek.

Az alapelvi szinten túl azonban a Ket.-ben több helyen jelentőséget nyer az anyanyelv használatának lehetősége. Így a Ket. 29. § (11) bekezdése alapján a hatóság külön kérelem nélkül is az ügyfél anyanyelvére lefordított értesítést küld az eljárás megindításáról annak a magyar nyelvet nem beszélő ügyfélnek, akivel szemben az eljárást folytatja. Ez a szabály biztosítja, hogy nemcsak kérelem esetén, a kérelmező ügyfél kezdeményezésére, hanem hivatalból folytatott eljárás során is – az eljárás gyorsítá-

¹² Legf. Bír. Kvf.I.35.087/2008/4. számú döntése.

sának, hatékonyságának növelése érdekében – a hatóság az ügyfél anyanyelvére lefordított értesítést küld. Mindemellett természetesen ez a rendelkezés a kérelmező ügyfelet is védi, tekintve, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítésben a nyelvhasználatához kapcsolódó költségekről ő is értesül.

Ehhez kapcsolódik az az alapvető, a Ket. 33. § (3) bekezdésének h) pontjában található, nyelvhasználatot érintő rendelkezés, amely szerint az ügyintézési határidőbe nem számít bele a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő, amennyiben azt a hatóság rendelte el.

Az iratokra vonatkozó szabályok körében a Ket. 52. § (3) bekezdése a nem magyar nyelvű iratok hiteles magyar fordítással való benyújtása alóli kivételként az aránytalanul nehezen beszerezhető iratokat jelöli meg. Ilyen, különleges méltánylást érdemlő helyzetekben az ügyfél helyzetét könnyítendő, az irat az ügyfél nyilatkozatával pótolható, természetesen a valótlan tartalmú jognyilatkozat következményeire való figyelmeztetéssel egyidejűleg.

Ellentétes irányú védelmet tartalmaz a Ket. 60. § (1) bekezdése, amelynek alapján, ha az ügyintéző beszéli az idegen nyelvet, a többi ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője érdekében kell tolmácsot alkalmazni, kivéve, ha ők is beszélik az adott idegen nyelvet. Természetesen tolmács alkalmazásának akkor is helye van, ha az ügyintéző nem beszél az ügyfél nyelvén.

Fentiek alapján egyértelmű, hogy a nyelvhasználat elve – mint a tisztességes ügyintézéshez való jog garanciális előfeltétele a hatósági eljárás több területén – széles körben kiemelt szerephez jut.

2. Értesítés az eljárás megindításáról

A nyelvhasználat mellett a tisztességes ügyintézéshez való jog másik sarokköve az eljárás megindításáról való értesítéshez való jog. Az ügyfél alapvető joga arról a tényről való tudomásszerzés, hogy eljárás indult ellene, vagy kérelemre olyan eljárás indult, amely az ő jogát, jogos érdekét is érinti. A Ket. fő szabályként kimondja mind a hivatalból, mind a kérelemre megindult eljárások esetén az ügyfél felé fennálló értesítési kötelezettséget. Ezalól kivétel annak a kérelmet benyújtó ügyfélnek az esete, akinek kérelmére azonban a hatóság olyan kiegészített értesítést küld, amely tartalmazza az arra irányuló tájékoztatást is, hogy kérelme a szükséges adatainak kezeléséhez és belügyi jogsegély, valamint szakhatósági eljárás lefolytatása céljából történő továbbításához való hozzájárulásnak minősül, továbbá amely tájékoztatja az ügyfelet a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén követendő eljárásról.¹³

Ezen tájékoztatási kötelezettség csak szűk körben, a közérdekre vagy más jogalanyok jogos védelmére tekintettel korlátozható. Azonban erre az esetre is biztosít a törvény egy további garanciális szabályt: ha a hatóság az ügyfélnek az eljárás megindításáról való értesítését mellőzte, és az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, annak

¹³ Ket. 29. § (3), (9) bekezdések.

befejezésétől számított nyolc napon belül értesíti az ügyfelet, hogy az megismerhesse a bizonyítékokat, azokra nyolc napon belül észrevételt tehessen, élni tudjon nyilatkozattételi jogával, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.¹⁴

3. Az ügyintézési határidő

Mint az az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdéséből, az alapjogi charta 41. cikkéből és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2007-ben elfogadott, 7. számú ajánlásából is kiderül, az ügyintézési határidő – a nyelvhasználat és az eljárásról való értesítés mellett – szintén meghatározó eleme a tisztességes ügyintézés fogalmának. Az ügyintézési határidő az az intézmény, amely korlátot szab a hatóságnak, amely kezetek közé szorítja és így az ügyfél részére kiszámíthatóvá teszi az eljárást. Mindemellett a másik, azaz a hatósági oldalról is indokolt a minél rövidebb, feszesebb határidők tartása a hatékonyság, költségsökkentés érdekében.

A Ket. az ügyintézési határidőt harminc napban szabja meg a határozat, az eljárást megszüntető végzés, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését esetében. Figyelemmel arra, hogy az ennél rövidebbre szabott határidő kizárólag az ügyfél érdekét szolgálja, így az bármely jogszabályban megállapítható, hosszabbra szabott határidő azonban kizárólag törvényben vagy kormányrendeletben rögzíthető. Az egyéb eljárási cselekményeket – amennyiben a törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik – a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül köteles teljesíteni. Ugyanez áll a külön nem szabályozott végzések körére is.¹⁵ Különleges védendő ügyféli érdekre vagy közérdekre tekintettel a hatóság soronkívüliséget is elrendelhet.

Az ügyintézési határidők meghosszabbodása speciális időtartamokkal csak olyan kivételes esetekben lehetséges, amikor valamely olyan körülmény következik be az eljárásban, amelyre a hatóság nincs hatással, azok mielőbbi teljesítése vagy nemteljesítése a hatóság hatáskörén kívül esik (az ügyintézési időtartamba be nem számító időtartamok). Ezen időtartamok a rendes ügyintézési határidőhöz hozzáadódnak; ennek a rendelkezésnek a hiányában a hatóságok a különleges körülmények esetén nem lennének képesek az ügyeket határidőn belül lezárni.

Emellett az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja, erre azonban csak kifejezett indokolási kötelezettség mellett, megalapozott okok esetében van lehetőség.

Az ügyintézési határidő betartását – és így a tisztességes ügyintézés jegyében zajló eljárást – ösztönzi az a szabály is, amely kimondja, hogy amennyiben a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett

¹⁴ Ket. 70. § (1) bekezdés.

¹⁵ Ket. 33. § (1) bekezdés.

illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.

4. A pártatlanság biztosítása, a kizárás

Az alapjogi charta 41. cikk (1) bekezdésében is rögzített pártatlanság mint a tisztességes eljárás további alapeleme a közigazgatási hatósági eljárás során a kizárás intézményében testesül meg. Valamennyi eljárásnak alapelve, hogy az eljáró szerv, hatóság az ügy eldöntésében semleges, pártatlan, az ügyet objektív szempontok szerint ítéli meg. A részrehajlás alól való mentesség az ügyfelek törvény előtti egyenlőségének, azonos megítélésének záloga.

A Ket. 42. §-a hivatott biztosítani azt, hogy a hatósági eljárásban, az ügy elintézésében ne vehessen részt olyan személy, akitől valamely személyes érintettsége vagy bármely felismerhető indíttatása miatt nem várható el az adott ügy pártatlan megítélése. Tekintettel a közigazgatási rendszer hierarchizált felépítésére és az egyéni, ügyintézői felelősséget ugyancsak biztosító fegyelmi felelősségi szabályokra, szükséges az ügyben azon ügyintézők eljárásának a kizárása is, akiknek az esetében a felettük szervezeti értelemben felügyeletet, munkáltatói jogot gyakorló személyeknél, az adott szervek vezetőinél jelentkeznek a kizáráshoz vezető okok. A Ket. 42. § (1) bekezdése értelmében ugyanis az ügy elintézésében nem vehet részt az, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, vagy aki az eljárásban annak egyéb szereplőjeként – például tanúként, szakértőként – már korábban részt vett. Emellett ugyanezen § (3) bekezdése szubjektív kizárási okot is megfogalmaz, amely szerint az a személy sem vehet részt az ügy elintézésében, akitől bármely okból nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése. Ez egyfajta kiegészítő szabály, amely azonban minden esetben gondos mérlegelést igényel; ennek hiányában parttalanul és visszaélészerűen is könnyedén alkalmazható. A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, továbbá arról is határoz, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. Ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettségű ügyintéző, a felügyeleti szerv vezetője másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki. Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.¹⁶

A Ket. 42. § (6) bekezdése terjeszti ki a kizárási szabályt azon szervekre, amelyeknek esetén a szerv vezetőjével szemben állnak fenn a kizárási okok, így biztosítva azt, hogy az eljáró szervek pártatlansága kétséget kizáró legyen. A kizárási okok bejelentését a Ket. kötelezővé teszi az ügyintézők számára, így szavatolva annak hatékony alkalmazhatóságát. Megállapítható, hogy mind a pártatlanság, mind az előző pontban

¹⁶ Ket. 43. §.

tárgyalt, az ésszerű ügyintézési határidőn belüli elbírálást biztosító előírások elválaszthatatlan részei a tisztességes eljárások fogalmának.

5. Jogutódlás

A Ket. jogutódlásra vonatkozó szabályai alapján, ha jogszabály másként nem rendelkezik, vagy ha a hatósági ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a polgári jog szerinti jogutódja lép hivatalból indított eljárásban a kieső ügyfél vagy a kérelemre indult eljárásban kieső ügyfél helyébe. Ezalól a kérelemre indult eljárásban kérelmező ügyfél jelent kivételt, aki az eljárásról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a jogutódlástól számított hat hónapon belül kérheti a jogutódlás megállapítását.¹⁷ A tisztességes eljárás azokban az esetekben jut szerephez, amikor más jogszabály lehetővé teszi, hogy jogerős határozattal megállapított kötelezettség tekintetében a kötelezett helyébe jogutódja lépjen. Ezekben az esetekben a Ket. – indokolt kérelem alapján, új teljesítési határidő megállapításával – lehetőséget biztosít a kötelezettség önkéntes teljesítésére, mód nyílik továbbá a jogutódlás tárgyában hozott és az új teljesítési határidő megállapítását megtagadó végzés ellen önálló, azaz nem a határozattal szemben való fellebbezés részét képező fellebbezés benyújtásának. Ezzel függ össze az a szabály is, amely kimondja, hogy a jogutód kilétének eldöntéséig, azaz a végzéssel kapcsolatos döntés jogerőre emelkedéséig a hatóság a végrehajtási eljárást is felfüggeszti, illetve a jogutód hiányának megállapítása esetén megszünteti.¹⁸

Azokban az esetekben, amikor a jogutód ismeretlen, komoly problémát vet fel a döntés közlésének módja. Figyelemmel arra, hogy a döntéshez kapcsolódó joghatások a közléstől függően állnak be, nem elhanyagolható jelentőségű kérdés, hogy ismeretlen jogutód esetében melyek a döntés közlésére vonatkozó szabályok. Az ismeretlen jogutód jogainak szem előtt tartásával, a döntés megismerésének megkönnyítése érdekében a Ket. előírja, hogy a hatóság a döntést hirdetmény útján köteles **közzétenni**. A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára és az ügyfél lakcíme szerinti, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, a központi rendszeren és a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. Ha a hatóság kijelölés alapján jár el, a hirdetményt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, valamint a kijelölés alapján eljáró hatóság is kifüggeszti és közzéteszi. A hirdetmény útján közölt döntést a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik napon kell közölni tekinteni.¹⁹

¹⁷ Ket. 16. §.

¹⁸ Ket. 140. § (2) bekezdés c) pont, 141. § (1) bekezdés b) pont.

¹⁹ Ket. 78. § (10) bekezdés, 80. § (4) bekezdés.

6. Idézés és értesítés

A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele (és a nemzetközi szervek esetjogában is leginkább kimunkált területe) a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során, illetve az egyes eljárási szereplők (például szakértők) megtartása semleges pozícióban. Ennek megfelelően a Ket. kimondja, hogy azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság hatánap vagy határidő megjelölésével arra kötelezi, hogy előtte vagy a megjelölt helyen jelenjen meg. Az ügyfél a kérelmére indult eljárásban nem kötelezhető a megjelenésre, kivéve, ha a hatóság a kérelemre indult eljárást hivatalból folytatja, vagy tárgyalást, közmeghallgatást vagy egyezségi kísérletet tart. Az idézés, illetve a tárgyalás tartása egyben a tényállás felderítésének, így a megfelelő döntés meghozatalának is feltétele.²⁰

Az értesítésének abban az esetben van szerepe, ha a hatóság nem tartja szükségesnek az ügyfél idézését, köteles az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról értesíteni azzal a tájékoztatással, hogy a meghallgatáson részt vehet, de megjelenése nem kötelező. Ez a rendelkezés biztosítja az ügyfél jogát ahhoz, hogy az értesítés nyomán eljárási jogaival élni tudjon.

7. Adatok zárt kezelése, iratokba betekintés

A Ket. 39/A. § (1) bekezdés alapján az erre irányuló indokolt kérelem esetén a hatóság elrendeli a tanú, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és a hivatalbóli eljárást kezdeményező személy természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az adatok zárt kezelése iránti kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy őt az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést kizárólag a kérelmet előterjesztővel kell közölni. Az adatok zártan kezeléséről szóló szabály az ügyfelet más ügyfelektől, illetve adott esetben az eljárásban részt nem vevő személytől védi, így biztosítva, hogy a törvényben megjelölt személyek félelem nélkül, valamennyi bizonyítékot, adatot feltárva tudjanak az eljárásban részt venni.

Ezzel a rendelkezéssel függ szorosan össze a Ket. iratbetekintésre vonatkozó szabálya is, amely kimondja, hogy az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Az ügyfél védelmének érdekében ugyanakkor a tanú csak a vallomását tartalmazó iratba, a szemletárgy birtokosa pedig a szemléről készített iratba tekinthez be. Harmadik személy akkor tekinthez be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat a megismerési jogának érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettségének teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak.

A törvény ugyanakkor nevesíti azokat az eseteket, amikor az iratbetekintés nem lehetséges, kimondja továbbá, hogy az ügyfél az adatok megjelölésével kérheti az irat-

²⁰ Ket. 48. §.

betekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A hatóság a kérelemnek – a körülmények körütekintő mérlegelése alapján – akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában.²¹

8. Az eljárás akadályozásának következményei

A Ket. két helyzetet tárgyal, amikor eljárási bírság kiszabásának van helye. Az egyik csoport a törvényben kifejezetten nevesített esetek, amikor valamely kötelezettség megszegése felróható módon történik. A másik az ezen felüli esetek, amikor az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője egyébként rosszhiszeműen jár el. Utóbbi fordulat a Ket. alapelvei között szabályozott jóhiszeműség elvére utal vissza, amely kimondja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni, magatartása nem irányulhat a hatóság megtevesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

Mindezek alapján az eljárás akadályozásának következményeként kiszabott eljárási bírság olyan, a tisztességes ügyintézését szolgáló norma, amely – hasonlóan az adatok zártan kezeléséhez vagy az iratbetekintés korlátozásához – nem a hatóságot korlátozza az ügyféllel szemben, hanem az ügyfélnek az eljárás további résztvevőivel szemben nyújt védelmet.

9. A mérlegelési jogkörben hozott döntés

A döntés meghozatalakor kiemelkedő jelentőségű annak harmadik fő eleme, az indokolás. Az indokolás az, ami ismerteti az ügyféllel az eljárás során figyelembe vett bizonyítékokat, az azok értékelésénél szem előtt tartott szempontokat, amennyiben egyes bizonyítási eszközök mellőzésre kerültek, úgy a mellőzés indokát. Az indokolás mintegy rekonstruálja a lefolytatott eljárást, és megmagyarázza, érthetővé teszi azt az ügyfél számára. Épp ezért garanciális jelentőségű, hogy tartalmazza mindazokat az elemeket, amelyeket a törvény a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében szükségesnek tart, azaz:

- a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat;
- az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait;
- a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket;
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát;
- az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az illeték vagy díj visszafizetése vonatkozik rá;

²¹ Ket. 68–69. §.

- azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta;
- a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra való utalást.

Fenti elemek közül kiemelkedő jelentőségű a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontok és tények ismertetése. A hatóság mérlegelés esetén a törvény által szabott keretek között többféle jogos döntést hozhat, amelynek során számos körülményt kell mérlegelnie; így indokolt, hogy ezeket, illetve ezeknek a döntésre gyakorolt hatását az ügyféllel ismertesse. A mérlegelési jogkörben hozott határozat tehát akkor jogszerű, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a mérlegelés jogszerűsége is megállapítható.²²

VI. A tisztességes ügyintézés elvének eljárásjogi leképeződése a Ket. 2010 óta megvalósult módosításain keresztül

A jogállamban az eljárási szabályoknak igen fontos szerep jut, egyfajta „előrehozott jogvédelmet” jelentenek, hiszen „csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények”.²³ Ahogy az már fentebb is említődött, a közigazgatási hatósági eljárásjog rendszere úgy épül fel, hogy az általános, fő szabály szerint minden hatósági eljárásban alkalmazandó szabályokat a Ket. tartalmazza, és ehhez képest tartalmaznak speciális szabályokat az ágazati rendelkezések. Tekintettel arra, hogy a járási hivatalok koncepciójának lényege eljárási szempontból az, hogy a járások a megyei szintnél alacsonyabb szinten megjelenő közigazgatási feladatokat ellássák, a járási törzshivatal és szakigazgatási szervei első fokon eljáró hatóságként jelennek meg a hatósági eljárásokban. Ennek megfelelően a Ket. 2010 óta megvalósult, a tisztességes eljárás elvének és ehhez kapcsolódóan az ügyfélbarát közigazgatás koncepciójának kiteljesítését célzó módosításai közül azokat szükséges kiemelni, amelyek az első fokon eljáró hatóság – így a járások – eljárásában is relevánsak.

1. A Ket. 2011. január 1-jétől visszatért az eljárási határidők munkanapok helyett naptári napokban való számítására. E változás mind az ügyfelek, mind a hatóságok számára egyszerűbbé és követhetőbbé tette a hatósági ügyintézés, valamint figyelemmel volt arra, hogy a többi eljárásjog is ezt a határidő-számítási rendszert alkalmazza. A határidők napokban való számításának eredményeként nemcsak a hatóságok működésének, hanem az ügyfeleket terhelő kötelezettségek teljesítésének a határideje is kiszámíthatóbbá vált.

2. Alapelvei szinten rögzítésre került, hogy a hatóság ügyintézőjének jóhiszeműen, az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva kell eljárnia. E rendelkezés rögzítésének célja az volt, hogy – a gazdasági válságra is tekintettel – megkönnyítse a vállalkozások működését azzal, hogy a jogalkalmazók figyelmét

²² Kommentár, 588. o.

²³ F. ROZSNYAI Krisztina: Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. In *Jogtudományi Közlöny*, 2010. január 29.

kifejezetten felhívja a jogos gazdasági érdek érvényesítése követelményének jelentőségére. A korábbi szabályozási környezetben előfordult, hogy adott esetben már az önmagában csőddel fenyegethetett egy pénzintézetet, ha a kifizetéseinek felfüggesztését a feltétlenül indokoltnál hosszabb ideig hatályban tartották. Ennek elkerülése érdekében szükséges volt annak előírása, hogy az eljáró hatóságnak a jogszabály keretei között a jogos gazdasági érdek szempontjára is figyelemmel kell lennie. A szabályozás eredményeként lehetővé vált a hatósági eljárásban ügyfélként részt vevő gazdasági szereplők versenyképességét a jogszabályok keretei között a lehető legteljesebb mértékben elősegítő jogalkalmazási gyakorlat megteremtése.

3. A tisztességes ügyintézéshez való alapjog – ahogy arra már korábban utalt a tanulmány – fontos eleme az eljárás résztvevői jogos érdekeinek és méltányolható körülményeinek figyelembevétele. Ennek megfelelően a hatósági eljárásban is kiemelkedő fontosságú az eljárásban részt vevő kiskorú személyek fokozott védelme. Ez a koncepció több nemzetközi dokumentumban is megjelenik, így a gyermekek jogairól szóló, 1989-ben elfogadott New York-i egyezményben, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatásában.²⁴

A gyermekek érdekeinek fokozott szem előtt tartása és érvényesítése érdekében a Ket. 2013. február 1-jétől kiegészült egy új alapvető szintű rendelkezéssel, amely kimondja, hogy a hatóság az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével jár el. E szabály tehát az eljáró hatóság kötelezettségévé teszi, hogy az eljárás minden szakaszában, valamint egyebekben is a Ket. alkalmazása során mérlegelje a kiskorú érdekeit az esetlegesen felmerülő más érdekek – így például a közérdek – mellett.

Ehhez kapcsolódóan beépültek a Ket.-be a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél tájékoztatására vonatkozó alapvető szabályok. Egyrészt 2013. február 1-jétől a Ket. a hatóság számára kötelezettségként írja elő a formalitásoktól mentes, barátságos, feszültségoldó környezet, vagyis a megfelelő légkör biztosítását, másrészt a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél szellemi érettségének megfelelő szintű, érthető módon megfogalmazott tájékoztatást az őt megillető jogokról, az őt terhelő kötelezettségekről, valamint a lefolytatandó eljárási cselekményekről. Hangsúlyozandó ezzel kapcsolatban, hogy ezek a módosítások túlmutatnak a kiskorúak védelmén, mivel a védendő ügyféli kör magában foglalja a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes személyeket is.

A tisztességes ügyintézés biztosíthatóságát erősíti az a 2013. február 1-jétől hatályos, a képviselő és ezen belül az ügygondnok rendelésére vonatkozó módosítás is, amely szerint ugyan továbbra is érvényesül az a fő szabály, hogy az ügygondnok kirendelése a gyámhatóság feladatkörébe tartozik, azonban a módosítás szűk körben, törvény vagy kormányrendelet számára lehetővé teszi (a kapcsolódó részletszabályok

24 Megjegyzendő, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – a 2011. február 15-én az Európai Bizottság által kihirdetett, a gyermekjogok érvényesítésére vonatkozó uniós ütemtervnek megfelelően – az elmúlt években kiemelt figyelmet fordított a gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdésére. Részletesebben: <http://gyermekbarat.kormany.hu/>, 2013. 10. 17.

meghatározásának kötelezettségével), hogy az eljárás gyorsítása érdekében maga az eljáró hatóság is dönthessen az ügygondnok kirendeléséről. E módosítás fő célja az volt, hogy gyorsabbá válhasson a közigazgatási hatósági eljárás, különösen a gyermekek alapvető érdekeire tekintettel.

A gyermekbarát közigazgatás minél teljesebb kiépítése felé vezető út további lépéseként megvalósult, hogy a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes személyek adatainak zárt kezelését – e személyek védelme érdekében – hivatalból is el lehet rendelni, továbbá ugyanilyen célból hivatalból lehetőség van az iratbetekintési jog korlátozására is. Emellett kimondásra került, hogy cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy tárgyaláson való meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyekkel történő együttes meghallgatása az érdekeit nem sérti.

A 2013. február 1-jétől hatályos szabályozás emellett a tanúvallomás és a nyilatkozattétel jogintézményével kapcsolatban is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek figyelembe veszik a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes személyek életkori és egyéb sajátosságait. E rendelkezések módosításával kapcsolatban elmondható, hogy a szabályozás különbséget tesz cselekvőképtelenek és korlátozottan cselekvőképesek között. Cselekvőképtelenség esetén a nyilatkozattétel, illetve tanúként való meghallgatás feltétele, hogy a cselekvőképtelen személy nyilatkozata, illetve vallomása mással ne legyen pótolható, tehát az egyéb rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a tényállás nem lenne tisztázható. Korlátozott cselekvőképesség esetén pedig feltétel, hogy e személy nyilatkozatot, illetve tanúvallomás kívánjon tenni.

A Ket. kimondja továbbá, hogy a cselekvőképtelen személyek érdekében szükséges biztosítani, hogy cselekvőképtelen személy – a korlátozottan cselekvőképes személyek tanúként való meghallgatásának szabályozáshoz hasonlóan – csak akkor legyen nyilatkozattételre felhívható, és tanúként csak abban az esetben legyen meghallgatható, ha a törvényes képviselője ehhez hozzájárul.

A korlátozottan cselekvőképes személyek tanúvallomására vonatkozóan emellett ágazati jogszabályok is lehetőséget kaptak a jelenlegi szabályoktól való eltérés lehetőségére, ez például a gyámügyi eljárások esetében lehet kedvező.

4. A tisztességes ügyintézéshez való alapjog érvényesülésének szempontjából kiemelkedő jelentőségű az a módosítás, amely előírja, hogy az eljárás lefolytatását elmulasztó, illetve ennek folytán az eljárásra kijelölt hatóságnak a mulasztás megállapítását követően soron kívül kell lefolytatnia az eljárást. Amennyiben a hatóság eljárási kötelességének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv vizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja. Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki, amely soron kívül köteles az ügyben döntést hozni. A soronkívüliség előírásának eredményeként lehetővé vált a mulasztással okozott érdeksérelem mielőbbi orvoslása, amely az eljárás gyors lefolytatását, egyszersmind a tisztességes ügyintézéshez való alapjog érvényesülését is jelentősen elősegíti.

5. Az ügyfélbarát hatósági ügyintézés megteremtése terén mérföldkönek tekinthető az ügyintézési határidő csökkentésére vonatkozó módosítás, amely szerint 2014. január 1-jétől az általános ügyintézési határidő harminc napról huszonegy napra csökken. E módosítás a hatósági eljárások gyorsításával az ügyfelek érdekeinek érvényesítését nagymértékben elősegíti, tekintettel arra is, hogy számos élet-helyzetben az ügyfél számára különös jelentősége van annak, hogy a hatóság a lehető legrövidebb időn belül döntést hozzon ügyében. Ehhez összhangban az ügyféli jogok érvényesítése terén szintén kiemelkedő jelentőségű módosítás szerint 2014. január 1-jétől az ügyintézési határidő fő szabály szerint legfeljebb huszonegy nappal lesz meghosszabbítható.

6. Az eljárások gyorsítása, ésszerűsítése terén jelentős előrelépésnek tekinthető, hogy az ágazati jogszabályok lehetőséget kaptak a Ket.-nek az általános ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokra vonatkozó rendelkezésének kizárására. Ez különösen a szakhatósági eljárások esetén kaphat jelentőséget, hiszen e lehetőség alkalmazásával elérhető, hogy egy adott hatósági alapeljárás időtartama ne hosszabbodjon meg a szakhatósági eljárás időtartamával. E szabály alkalmazásával elkerülhető az eljárások indokolatlan elhúzódása, ugyanakkor biztosítható a pontos, körültekintő hatósági munkához szükséges idő is, a két érdek közötti egyensúlyt az ágazati jogszabályok teremtik meg, az adott ágazat sajátosságaihoz igazodóan. A lehetőség kihasználásával az ügyfelek számára is egyértelmű lehet, hogy a kérelmük benyújtásától számított harminc napon belül ténylegesen gondoskodni kell a hatóság döntésének velük való közléséről.

7. Az eljárás gyorsítását biztosító módosítások körében kiemelendő, hogy az eljáró hatóság vezetője az ügyintézési határidőt csak kivételesen indokolt esetben hosszabbíthatja meg azzal, hogy a meghosszabbítás indokait az erről rendelkező végzésben kifejezetten meg kell jelölni. E módosítás a hatósági munka racionalizálását, egyúttal az ügyféli érdekek előtérbe helyezését eredményezte. Az egységes szabályozási koncepciónak megfelelően ugyanezen rendelkezés a szakhatósági eljárások ügyintézési határidejének meghosszabbítása tekintetében is rögzítésre került.

8. Az ügyfelek érdekeinek érvényesítését elősegítő, az eljáráshoz kapcsolódó adminisztratív terhek csökkentését eredményező szabályozás terén említést kell tenni arról, hogy a közreműködő hatóságokat érintő módosítások eredményeként egyértelművé váltak az eljárási határidők. A 2013. február 1-jén hatályba lépett szabályozás értelmében a közreműködő hatóság fő szabály szerint öt napon belül, a konzuli tisztviselő mint közreműködő hatóság pedig legkésőbb az első diplomáciai futárpostával továbbítja a kérelmet a döntés meghozatalára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, ugyanakkor az ügyintézési határidő a kérelem megérkezését követő napon kezdődik. Az új, 2013. február 1-jétől hatályos szabályozás szerint a kormányablak közreműködő hatóságnak minősül azzal, hogy – a vonatkozó végrehajtási rendelet értelmében – a kérelmet legkésőbb a benyújtást követő munkanapon kell továbbítani az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak. Az egynapos továbbítási határidő rögzítése az ügyfelek érdekeit a lehető legteljesebb mértékben megjeleníti.

9. 2012. február 1-jei hatállyal kialakításra került az anyagi jogi bírságot jellegű szabályozása. Ott, ahol a bírság kiszabása, összegének meghatározása mérlegelési jogkörbe tartozik, a Ket. megadja az alapvető szempontokat. E szempontok generális kimondását megelőzően partikuláris szempontrendszer érvényesültek, az egyes hatóságok különbözőképp értékelték a bírságot megalapozó magatartásokat. A módosítást követően például figyelembe kell venni a jogsértő magatartás gyakoriságát, az elkövető együttműködő magatartását, az elkövető gazdasági súlyát (vagyis hogy például kis- és középvállalkozásról van-e szó).²⁵ E módosítás is a hatóságok működésének kiszámíthatóságát segítette elő. A hatóságok ennek köszönhetően nem saját belátásuk szerint, adott esetben ügyenként más és más módon mérlegelik a bírság kiszabását, összegét. Az ügyfélbarát közigazgatás megteremtését szolgálja ezzel kapcsolatban a bírságkiszabás lehetőségének objektív és szubjektív határidő megállapításával való szűkítése is.

10. Az eljárások ésszerű időn belül való befejezésének követelmények a tisztességes ügyintézéshez való jog egyik fontos része, aspektusa. Az eljárás gyorsítását, a szükségtelen szakaszok elkerülését szolgálta az a módosítás, amelynek megfelelően az ügydöntő hatóságok felelősségi körének erősítése érdekében bevezetésre került, hogy jogszabályban meghatározott ügyekben és szempontok alapján a hatóság mérlegelheti a szakhatóság megkeresését. E mérlegelési lehetőség az ügyfélbarát közigazgatás követelményének jegyében egy újabb ponton biztosítja a hatóság számára a hatósági eljárás folyamatának a konkrét ügy sajátosságaihoz igazítását. E szabály első változata 2012. február 1-jén lépett hatályba, majd egy évvel később került kiegészítésre. Így például 2012. február 1-jétől a Ket. kimondja, hogy az ágazati jogalkotó meghatározott esetekre nézve előírhatja a szakhatóság megkeresésének kötelező mellőzését is.

11. Az ügyintézési határidő jogtalan túllépésével az ügyfélnek okozott károk, hátrányok csökkentése érdekében 2014. január 1-jétől a Ket. általánosságban, fő szabályként (ágazati törvény vagy kormányrendelet eltérhet) elő fogja írni, hogy ha a hatóság a megadott határidőn belül nem hoz döntést, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, tehát a hatóság hallgatása beleegyezésnek minősül. Ennek feltétele az is, hogy ellenérdekű ügyfél ne vegyen részt az eljárásban. A szakhatóság hallgatásáról is rendelkezni fog az eljárási kódex: a szakhatóság hozzájárulását is megadottnak kell majd tekinteni, ha az állásfoglalás nem születik meg a szakhatósági eljárásra előírt határidőn belül.

12. Ugyan nem tartozik szorosan az elsőfokú eljáráshoz, de a járás mint első fokon eljáró hatóság érintett abban a szintén 2013. február 1-jén hatályba lépett módosításban, amely szerint ha a fellebbezés nem érinti a szakhatóság állásfoglalását, az elsőfokú döntést hozó hatóság mellőzi a fellebbezés szakhatóságnak való megküldését.

²⁵ A Ket. 94/A. § (1) bekezdése emellett még a következő további szempontokat határozza meg: a jogsértéssel okozott hátrány, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségek, illetve a jogsértéssel elért előny mértéke; a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatósága; a jogsértéssel érintettek körének nagysága; a jogsértő állapot időtartama.

Ugyanez a szabály vonatkozik a másodfokú döntést hozó hatóságra is a másodfokú eljárásban kijelölt szakhatóság tekintetében.

13. A tisztességes ügyintézéshez való alapjog érvényesülésének alapvető biztosítékát jelentette a Ket. eljárási költségekre vonatkozó fejezetének teljes körű újraszabályozása. E körben szükséges kiemelni, hogy ha a hatóság az ügyfél részére kötelezettséget állapít meg, az ügyfélnek csak azokat az eljárási költségeket kell megfizetnie, amelyek a kötelezettség alapjául szolgáló jogszabálysértés bizonyításával összefüggésben merültek fel. Ennek eredményeként – a korábbi szabályozással ellentétben – a jövőben nem fordulhat elő olyan méltánytalanság, hogy az ügyfélnek az eljárás teljes költségét meg kell fizetnie, tekintet nélkül arra, hogy mely részben állapítottak meg a terhére jogsértést. Erre tekintettel kijelenthető, hogy a módosítás a tisztességes ügyintézéshez való alapjog hatósági eljárásban történő érvényesülésének egyik sarokkövét képezi.

14. Az ügyfelek érdekei érvényesítését jelentősen elősegítette az a módosítás, amely szerint a költségmentesség – az illeték, a díj és az egyéb eljárási költség előlegezése és viselése alóli teljes vagy részleges mentesség – iránti kérelem benyújtásától a költségmentességről szóló döntés jogerőre emelkedéséig terjedő időszakban felmerült olyan eljárási költséget, amelynek előlegezése az ügyfelet terhelné, a hatóság előlegezi. A módosítás indokát az jelentette, hogy – a tisztességes ügyintézéshez való alapjoggal összhangban – a jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján a költségek viselésére nem képes személyek e költségek előlegezésére se legyenek kötelezhetőek. A módosítás lehetővé tette, hogy a költségmentesség iránti kérelmek mielőbbi elbírálásában a hatóságok is érdekeltté váljanak, így az az ügyféli jogok érvényesítése mellett az eljárások gyorsítását is hatékonyan elősegítette.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a járási hivatalok szervezeti kialakítását mint a területi közigazgatás rendszerszintű átalakításának egyik legfontosabb eredményét a Ket. 2010 óta megvalósított módosítása egészítette ki a jogi szabályozás oldaláról olyan eljárásjogi keretek és szabályok kimunkálásával, amelyek mind teljesebben jelenítik meg a tisztességes ügyintézéshez való jog elvét és ennek részeként az eljárások gyorsításának, a hatósági eljárások ésszerűsítésének, valamint az adminisztratív terhek csökkentésének követelményét.

VII. Ügyintézés a járási hivatalokban

A magyar közigazgatás megújítását, a valódi szolgáltató állam megteremtését szinte valamennyi kormány célul tűzte ki a rendszerváltást követően. Ezen célkitűzések jellemzően a különböző közigazgatás korszerűsítéséről szóló kormányhatározatokban öltöttek testet, azonban végrehajtásuk jellemzően elmaradt. A korábbi átalakítási kísérletek kudarcának számos oka volt, ebből néhány fontos elem:

- a túlzott decentralizáció miatt nem sikerült elkülöníteni az állami feladatokat és a helyi közügyeket;
- az állami feladatok ellátása túlzott terhet rótt az önkormányzatokra, emiatt a szolgáltatások színvonala csökkent, az önkormányzatok adósságsapdába kerültek;

- a magyar hagyományoktól idegen regionalizációs kísérlet;
- államigazgatási feladatok túlzott kiszervezése, az átláthatóság csökkenése;
- kormányzati felelősség hárítása, ágazati bürokrácia túlméretezése;
- politikai felhatalmazás és a szükséges parlamenti többség hiánya.

Mindezeknek az eredménye egy bürokratikus, számos szereplővel, párhuzamos hatáskörökkel dolgozó államigazgatási rendszer volt. 2010-et követően – a korábbi kudarcok tapasztalatait áttekintve – ugyanakkor egy komplex, a közigazgatás valamennyi szegmensét érintő átalakításra kerülhetett sor. Ennek első, nagyon komoly, mintegy megalapozó része a területi államigazgatás szervezetrendszerének az átalakítása volt. Először visszaállításra kerültek a közigazgatási hivatalok, majd új szervezatként a közigazgatási hivatalok bázisán kezdték meg működésüket a kormányhivatalok. Ezzel párhuzamosan újra a megyei szint vált az államigazgatási feladatellátás alapegységévé.

Már 2010-ben világos és egyértelmű volt a területi átalakítás végcélja, a járási rendszer kialakítása. A 2013. január 1-jén felálló új rendszer nemcsak a feladatellátás szervezeti kereteit újította meg, hanem elérhetővé vált az egyes ágazati és eljárési joganyagok egyszerűsítésének gyakorlati megvalósulásaként létrejövő valódi ügyfélbarát közigazgatás megteremtése.

A tisztességes ügyintézéshez való jog érvényesítésében a kulcsszerep a járási hivataloké lett. Az elméletben egyszerű követelmények megvalósítása a gyakorlatban azonban szervezeti, hatásköri és eljárási szempontból is jelentős kihívásokat támasztott.

A járások kialakításával kapcsolatban a kommunikáció sokszor helyezte a hangsúlyt a közigazgatási hagyományok megújítására, a járás történeti értékeire. Ugyanakkor a leginkább élő és gyakorlati elvárás a járási hivatalokkal szemben a polgárbarát és ügyfélközpontú működés. Sorra véve a már említett kihívásokat, tekintsük át, hogy hatásköri oldalról mit jelent olyan járási hivatalt kialakítani, amely biztosítja a tisztességes ügyintézéshez való jogot.

A járási hivatal államigazgatási entitás. Noha a későbbiekben láthatjuk, hogy szervezetileg nem önálló, de szellemiségében mindenképp az államigazgatás végvára, integrálnia kell a megyei államigazgatási szervek magasabb szintű szakmaiságát a korábban az önkormányzatok által nyújtott ügyintézési biztonsággal és otthonossággal. Nehéz feladat, hiszen az ügyfél sokszor szembesülhet azzal, hogy kistelephelyen akár az utcán megszólíthatja az ismerős jegyzőt, de nem biztos, hogy a jegyző a több ezer lehetséges hatáskör mindegyikében megfelelő segítséget nyújthat, ugyanakkor a területi államigazgatási szervek hiába rendelkeznek nagyobb specializált tudással, ha a hivatali ügyintézés személytelenné válik, és sem kellő idő, sem kellő figyelem nem jut az ügyfélre.

A járásnak éppen ezért összpontosítania kell az államigazgatási hatásköröket, magasabb szakmai színvonalra emelve és lehetőség szerint jobb infrastruktúrával támogatva a korábban jegyzői hatáskörbe tartozó ügyek intézését, és közelebb hozni a polgárokhoz a korábbi területi államigazgatási szervek kirendeltségei által ellátottakat. Látszólag nincs lényeges különbség abban, hogy egy alig változó illetékességi

területen egy kistérségi intézet vagy egy járási hivatal látja el a feladatot, ugyanakkor szerepfelfogásban szükséges, hogy ez egy egészen új megközelítést jelentsen.

A megyei szintű államigazgatási szerv önállósággal nem rendelkező kistérségi, körzeti stb. egysége elsődlegesen mindig a hivatali szervezethez, a megyei irányításhoz kötődik, a polgárok igényeit csak egyfajta ingerként közvetíti az irányító szint felé, a reagálása ezekre az igényekre sokszor megkésett, vagy akár képes azokat teljesen ignorálni is. A járási hivatal azonban nemcsak végrehajtója, hanem valódi címzettje a hatásköröknek, ezért erősebben kötődik az általa kiszolgált ügyfelekhez, megvan az a képessége, hogy alkalmazkodjon az ügyfelek igényeihez, és reagálni tudjon a tömegesen felmerülő problémákra.

A járás mögött továbbra is ott áll a megyei szervezet szakmai kontrollja és irányítása, de a járási hivatal már nemcsak egy nagyobb szervezet tartozéka, hanem az államigazgatási ügyek intézésének centruma. Ez az önálló és határozott identitás és felelősségi kör a polgároknak is kialakíthat egy járási identitást, ami hosszú távon felveti az igényt, hogy a járás ne csak az államigazgatási ügyek, hanem az állam által nyújtott ellátások és szolgáltatások centruma is legyen. A végcél egy olyan ideális állapot, amelyben a polgár minden lényeges állami és közszolgáltatást elérhet a saját járásában, és ezek a szolgáltatások valamennyi járásban azonos és magas színvonalúak.

A tisztességes ügyintézéshez való jog biztosításához koncentrálni kellett az államigazgatási feladat- és hatásköröket, de fontos volt, hogy ez milyen formában, szervezettel történik meg. Az egyértelmű, hogy a megyében és a fővárosban az államigazgatási feladatok fő címzettje a fővárosi és megyei kormányhivatal. A járási rendszer az államigazgatási hatáskörök jelentős részét a kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek megyei szint alatti illetékességű szervezeti egységeitől veszi át, ezért értelemszerű volt, hogy az új szervezeti rendszernek a kormányhivatalokhoz kapcsolódnia kell valamilyen formában.

A lehetséges két út az önálló költségvetési szerv létrehozása, illetve a szervezeti egységként való működtetés. Az előbbi azt a veszélyt rejti magában, hogy elindul egyfajta szervezeti széttagozódás, nem ágazati, hanem területi alapon, ami ellentétes az integrációs törekvésekkel. Az önálló költségvetési szervként való működtetés nagyobb szervezetet igényel, ami viszont a források szűkössége miatt kikényszeríthette volna a járások számának csökkentését is. Utóbbi azzal a veszéllyel fenyegetett, hogy az ügyintézés nem sikerül eléggé közel vinni a polgárokhoz, csökken az ügyintézési helyszínek száma, így a célokkal ellentétesek lesznek az eredmények.

A második szervezeti megoldás pedig a már korábban jelzett veszélyt hordozta magában, azaz egy önálló hatás- és feladatkör nélküli szervezeti egység az irányító szerve felől érkező elvárásokra figyel elsősorban, és csak másod- vagy sokadrangú kérdésként kezeli az ügyfélközpontúságot.

A megoldást éppen ezen lehetséges hibák megelőzése érdekében egy eddig még nem alkalmazott szervezeti forma jelentette. A járási hivatal a kormányhivatal szervezeti egysége, ugyanakkor önálló feladat- és hatásköre van, és egy erős mandátummal és felelősséggel bíró hivatalvezető vezeti. Ez a konstrukció integritást, önálló felelősség-

vállalást biztosít, teret a helyi kezdeményezésnek, összességében alapot teremt a már említett járási identitás kialakulásához, és ne feledjük, történetileg a területi államigazgatás természetes alapegysége a járás. Mindemellett ez a módszer segít alacsonyan tartani a járás kialakításához szükséges felesleges bürokráciát és eltúlzott forrásigényeket.

A bürokratikus szervezet mellőzése, a forrásigények kordában tartása, a funkcionális integráció eredményeinek megtartása az ügyintézés minősége szempontjából sem mellékes. A nagyobb átalakítások során megspórolható források a későbbiekben az infrastruktúra szükségszerű ki-, illetve átalakításában, a szükséges eszközök beszerzésben, a kormánytisztviselők képzésében felhasználhatók.

Az ügyintézési minőségre hatással van a járás illetékességi területének helyes meghatározása is. A járási hivatalnak elég nagy területet kell ellátnia ahhoz, hogy az államigazgatási hatásköröket legyen értelme koncentrálni, ugyanakkor elég kicsinek kell lennie ahhoz, hogy a polgárokhoz közel tartsa az ügyintézést. Mindez természetesen alapkövetelmény, de a kialakítás során ezeknek a keretében számos feltételt vizsgálni kellett, mint például az infrastruktúra állapotát, az egyes területek közigazgatási hagyományait, lehetséges fejlesztési szempontjait.

A 175 járás és a 23 fővárosi kerület kellő részletezettséggel fedi le Magyarország közigazgatási területét. Számos helyszínen természetesen adott volt a járás kialakítása, elsősorban a fővárosi kerületek, valamint a megyei jogú városok és vonzáskörzetük esetében. Itt a szolgáltatások közelsége, a gyors elérhetőség lehetősége változatlan maradt a korábbi jegyzői hatáskörök tekintetében, azonban az államigazgatási ügyek fő címzettje a járási, a fővárosban a kerületi hivatal, így a korábbinál sokkal több ügy intézhető egy hivatalnál.

A kistélepüléseket összefogó járások esetén ugyanakkor érvényesülhet a járásnak a területi egyenlőtlenségeket megszüntető funkciója. Elsősorban a hátrányos helyzetű térségekben hiába volt helyben az ügyintézés, az infrastruktúra elmaradottsága, a települések folyamatosan csödközeli helyzete az állampolgároknak a tisztességes ügyintézéshez való jogát a legjobb szándékú hozzáállás és igyekezet mellett is névlegessé tehették.

A tisztességes ügyintézéshez való jog kiemelkedően fontos eleme mindemellett a korábbi ügyintézési helyszínek megtartása, sőt lehetőség szerint növelése is. A járásokban ez három intézmény segítségével valósul meg.

A járási hivatalok bizonyos településeken járási kirendeltséget működtetnek. A kirendeltség a járási hivatal olyan ügyintézési helyszíne, ahol az adott településen állandó jelleggel tart fenn ügyintézést a járási hivatal, azaz az ügyfelek a kirendeltségi helyszínen hétfőtől péntekig elérik a járási hivatal kormánytisztviselőit.

A másik a települési ügysegéd intézménye. Az ügysegédek tekintetében két „működési forma” alakult ki: az állandó és az ideiglenes ügysegéd. Az állandó ügysegéd állandó jelleggel egy adott településen tartózkodik, mindig elérhető az állampolgárok számára. Ugyanakkor attól, hogy állandó jelleggel van(nak) jelen egy adott helyen az ügysegéd(ek), még nem tekinthető kirendeltségnek, hiszen nem éri(k) el egy szervezeti egység nagyságát. Az ideiglenes ügysegéd ezzel szemben folyamatosan mozgás-

ban van, hiszen feladatait nem egy településhez kötötte látja el, hanem meghatározott alkalmakkor (ez függ a település lakosságszámától és az ügyek várható számától) a járasszékhelyről vagy a kirendeltségről a hozzá tartozó településekre jár ki hetente, és fogadja az ügyfeleket.

A járási hivatalok kialakításakor a kormány számára fontos szempont volt, hogy a korábbi ügyintézési helyszínek száma ne csökkenjen, és az állampolgárok ne csak a járási hivatalok székhelytelepülésein tudjanak ügyeket intézni. Jelenleg járási hivatal 198 településen, kirendeltség 152 településen, állandó települési ügysegéd 205, míg ideiglenes települési ügysegéd 1825 településen működik. Mindez összesen 2380 településen jelent ügyintézési lehetőséget a 3186 önkormányzathoz (ez az összes település 75 százaléka). Ez azt is jelenti, hogy soha korábban nem biztosított az állam ennyi ügyintézési helyszínt az állampolgárok számára, mint most. Mindezek mellett összesen 297 okmányiroda és 30 kormányablak működik jelenleg az országban.

Ha a járási hivatalt az államigazgatás fő képviselőjének tekintjük a polgárok irányában, úgy a települési ügysegédet a járási hivatal követének tekinthetjük, tevékenysége nagyban befolyásolja a járási hivatal arculatának, tevékenységének megítélését. A kis településeken a települési ügysegéd jelenti a személyes kapcsolatot a hivatallal.

A harmadik kulcsfontosságú intézmény a – korábban már említett – kormányablak lesz. A már működő kormányablakok mellett az okmányirodák bázisán folyamatosan történik majd a rendszer kiépítése, végeredményben több mint háromszáz kormányablak kiépítése a cél, biztosítva ezzel az állampolgároknak a tényleges egyablakos ügyintézéshez való jogát. A kormányablak nem elsősorban a járási hivatal arculatát formálja, kiépítése, fejlesztése a területi szervek közreműködésével, ugyanakkor egységes szempontok alapján történik. Legfontosabb üzenete az államigazgatás egységességének megjelenítése. A polgárnak ugyanazt a szolgáltatást kell kapnia, bármely kormányablakhoz térjen be az országban. Ehhez igazodik a központilag meghatározott arculat, az ügykörök többségében az országos illetékességgel történő eljárás.

A járási államigazgatási rendszer természetesen profitálni fog a kormányablakrendszer működéséből, a kormányablakok a járási hivatalok szervezetén belül fognak működni. Összességében a kormányablak a járási hivatal szempontjából egyfajta franchise-nak tekinthető, amelynek napi működtetését a járási hivatalnak megfelelően menedzselnie kell, ugyanakkor annak országos léptékű üzemeltetése és fejlesztése központilag történik, biztosítva ezzel a valódi egységességet.

Ugyanakkor a járási hivatalok lehetőséget jelentenek egyes speciális, hátrányos helyzetű csoportok segítésére, társadalmi felzárkózásuk biztosítására. Ennek kitűnő példája a roma referensi program, amely a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által irányított Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal és a kormányhivatalok, valamint az Országos Roma Önkormányzat (a továbbiakban: ORÖ) együttműködésével jött létre, finanszírozása uniós szervezetfejlesztési projektből történik 2013-ban. A referensi program célkitűzése, hogy a korábbi, kevésbé hatékony integrációs programok helyett egy az érintettek együttműködésén alapuló, kevésbé formalizált program alakítson ki jó gyakorlatokat.

A referensi programban való részvételhez előírás a középfokú végzettség (érettségi), a programba jelentkezők közül a kormányhivatalok és az ORÖ együtt választotta ki a résztvevőket. A programban részt vevő száz referens a járási hivatalok munkáját segíti. Mivel a programban a rugalmas együttműködésen van a hangsúly, a feladatok széles skálán mozognak, de elsősorban az ügyfélkapcsolatokhoz, ügyfélfogadáshoz kapcsolódnak. A munkakört részleteiben a referens tapasztalatai és a járási hivatal igényei alapján a járási hivatalvezető állapítja meg.

A tisztességes ügyintézéshez való jog érvényesítése a járási hivatalokban végezetül a hatósági eljárások során kap kiemelkedő szerepet. Ezek az eljárási kérdések részben jogalkotási és jogalkalmazási kérdések, amelyekkel kapcsolatban már szó esett a Ket. ügyfélbarát átalakításáról. Ugyanakkor van egy nem jogi normákkal, hanem normatív és egyedi irányítási aktusokkal – és végső soron a napi gyakorlatban visszaköszönő szervezeti kultúrával – meghatározott eljárási rend, amelyet megvizsgálva lehet tényleges választ adni arra, hogy érvényesül-e a tisztességes ügyintézéshez való jog a járási hivatalokban.

A magyar közigazgatási gyakorlatnak hosszú évtizedek óta gyengesége a túlszabályozott eljárások kialakítása és annak gyakorlati alkalmazhatatlansága ellenére történő alkalmazása. A nemzetközi összehasonlításban is sikeres adminisztratív tehercsökkentő program mellett fontos eszköz a rossz gyakorlatok hátrahagyására a járási hivatal önálló identitása, speciális jogállása, amely lehetővé teszi új jó gyakorlatok kialakítását, a helyi felelősségvállalást az államigazgatásban.

A járási hivatal új intézmény, ennek megfelelően nagy hangsúlyt és figyelmet kapnak azok a kezdeményezések, jó gyakorlatok, amelyek ha kiállják az idő és az ügyfelek elégedettségének a próbáját, szélesebb körben, akár nemzetközi viszonylatban is alkalmazhatóak lesznek.